Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5012

08. 04. 76

Bericht und Antrag

des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (15. Ausschuß)

zu dem von der Bundesregierung zur Unterrichtung vorgelegten Wohngeld- und Mietenbericht 1975
— Drucksache 7/4460 —

zu dem Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zur Großen Anfrage der Abgeordneten Dr. Schneider, Mick, Dr. Müller-Hermann, Höcherl und der Fraktion der CDU/CSU
— Drucksachen 7/3002, 7/3523 —
betr. Ziele und Aufgaben der Wohnungspolitik
— Drucksache 7/3631 —

A. Problem

a) Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mit Entschließungsantrag vom 2. April 1974 — Drucksache 7/1833 — ersucht, den nach § 8 Abs. 4 des Zweiten Wohngeldgesetzes in bestimmten Abständen zu erstattenden Mietenbericht und den aufgrund der Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 12. Februar 1965 — Drucksache IV/3018 — sowie vom 11. Mai 1967 — Drucksache V/1687 — in zweijährigem Abstand zu erstattenden Wohngeldbericht miteinander zu verbinden und zum 1. Juli 1975, die folgenden Berichte jeweils zwei Jahre später, vorzulegen.

Der Wohngeld- und Mietenbericht soll Auskunft über die in den Ländern gemachten Erfahrungen mit dem Wohngeldgesetz und die Entwicklung der Mieten für Wohnraum geben, um dem Deutschen Bundestag eine Entscheidung über die Anpassung des Wohngeldes zu ermöglichen.

b) Im Anschluß an die Aussprache über die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr. Ziele und Aufgaben der Woh-

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon (0 22 21) 36 35 51

nungspolitik — Drucksachen 7/3002, 7/3523 — am 15. Mai 1975 im Deutschen Bundestag hat die Fraktion der CDU/CSU den Entschließungsantrag — Drucksache 7/3631 — eingebracht, dessen abschließende Beratung im Ausschuß mit der Beratung des Wohngeld- und Mietenberichts 1975 verbunden wurde.

B. Lösung

a) Das Wohngeld hat in den letzten Jahren seine Aufgabe in wesentlichen Bereichen erfüllt, wenngleich sich in Teilbereichen Verzerrungen ergeben haben. Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung bereits bei der Verabschiedung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Wohngeldgesetzes am 8. November 1973 mit einem einstimmig angenommenen Entschließungsantrag aufgefordert, zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine weitere Wohngeldnovelle vorzulegen. Die Anpassung des Wohngeldes an die seit der letzten Wohngeldanpassung zum 1. Januar 1974 eingetretene Mieten- und Einkommensentwicklung ist jedoch aus zwingenden finanzpolitischen Gründen in dieser Legislaturperiode nicht möglich. Um in der nächsten Legislaturperiode die vom Ausschuß insgesamt für notwendig gehaltene Wohngeldanpassung ohne Verzögerung in Angriff nehmen zu können, soll die Bundesregierung durch den von der Ausschußmehrheit empfohlenen Entschließungsantrag aufgefordert werden, noch bis zum Ende dieser Legislaturperiode eine Novelle vorzubereiten.

   Die Ausschußminderheit hat sich gegen diese ausdrückliche Aufforderung ausgesprochen, weil die Bundesregierung ohnehin verpflichtet sei, die erforderlichen Vorarbeiten zu leisten, um die frühestmögliche Wohngeldanpassung zu ermöglichen. Der Auftrag zur Fortentwicklung des Wohngeldgesetzes ergebe sich im übrigen bereits aus dem Entschließungsantrag vom 8. November 1973 — Drucksache 7/1209 —.

b) Zu dem Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU — Drucksache 7/3631 — empfiehlt der Ausschuß einstimmig, ihn für erledigt zu erklären.

Mehrheitsbeschluß

C. Alternative

keine

D. Kosten

keine

A. Bericht der Abgeordneten Nordlohne und Frau Meermann

1. Der Wohngeld- und Mietenbericht 1975 der Bundesregierung (Drucksache 7/4460) wurde dem Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in der 224. Sitzung des Deutschen Bundestages am 19. Februar 1976 federführend und dem Haushaltsausschuß mitberatend überwiesen. Der federführende Ausschuß hat die Vorlage auf seiner Sitzung am 10. März 1976 abschließend beraten und dabei den dem Deutschen Bundestag zur Annahme empfohlenen Entschließungsantrag in Nummer 1 einstimmig, in Nummer 2 mehrheitlich beschlossen. Der Haushaltsausschuß hat sich mit der Vorlage auf seiner Sitzung am 31. März 1976 befaßt.

2. Der Entschließungsantrag der CDU/CSU betreffend Ziele und Aufgaben der Wohnungspolitik (Drucksache 7/3631) wurde in der 170. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. Mai 1975 federführend dem Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie mitberatend dem Ausschuß für Wirtschaft und dem Finanzausschuß überwiesen.

   Der mitberatende Finanzausschuß, der sich am 2. Oktober 1975 mit Nummer 4 des Entschließungsantrages befaßt hat, hat seine Mitberatung als erledigt angesehen, nachdem die CDU/CSU erklärt hatte, sie werde im Zusammenhang mit dem Haushaltsstrukturgesetz (Drucksachen 7/4127, 7/4193, 7/4224 und 7/4243) klarstellen, was sie in Anbetracht der veränderten Haushaltslage vorschlage.

   Der federführende Ausschuß hat die Vorlage auf seinen Sitzungen am 6. Juni 1975 und abschließend unter Verbindung mit der Beratung des Wohngeld- und Mietenberichts 1975 am 10. März 1976 behandelt. Er empfiehlt einstimmig, den Entschließungsantrag für erledigt zu erklären.

3. Sinn und Zweck des Wohngeld- und Mietenberichts ist es in erster Linie, Auskunft über die in den Ländern gemachten Erfahrungen mit dem Wohngeldgesetz sowie über die Entwicklung der Mieten für Wohnraum zu geben, um dem Deutschen Bundestag eine Entscheidung über die Anpassung des Wohngeldes zu ermöglichen. Der Wohngeld- und Mietenbericht 1975 schließt an den Vierten Wohngeldbericht vom 16. Januar 1974 (Drucksache 7/1563) und den Mietenbericht 1972 vom 29. Mai 1973 (Drucksache 7/651) sowie an den Bericht und Antrag des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu diesen beiden Vorlagen vom 20. März 1974 (Drucksache 7/1833) an. Er umfaßt den Zeitraum seit der mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Zweiten Wohngeldgesetzes (Drucksache 7/1056, 7/1131, 7/1209) zuletzt zum 1. Januar 1974 vorgenommenen Wohngeldanpassung.

   Bereits bei der Verabschiedung dieser Wohngeldgesetznovelle erkannte der Ausschuß übereinstimmend die Notwendigkeit einer Erhöhung der für die Wohngeldberechtigung maßgebenden Einkommensgrenzen mit einer gleichzeitigen Erneuerung der Wohngeldtabellen an. In einem zu diesem Gesetz einstimmig angenommenen Entschließungsantrag wurde die Bundesregierung aufgefordert, zum frühest möglichen Zeitpunkt einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen Drucksache 7/1209). Gleichzeitig damit sollte die Vereinfachung des Einkommensbegriffs und der Einkommensermittlung sowie deren Harmonisierung mit dem Bereich der Wohnungsbauförderung angestrebt werden. Dabei sollte schließlich auch noch die Frage der Benachteiligung der Erwerbstätigen gegenüber den Nichterwerbstätigen beim Wohngeld durch die neue Freigrenzenregelung mit in die Prüfung einbezogen werden.

   Die Dringlichkeit dieser Wohngeldanpassung an die eingetretene Einkommens- und Mietenentwicklung unterstrich der Ausschuß sodann noch einmal im Zusammenhang mit der Beratung des Mietenberichts 1972 und des Vierten Wohngeldberichts (vgl. Drucksache 7/1833).

4. Der Wohngeld- und Mietenbericht 1975, der zum 1. Juli 1975 fällig war, wurde von der Bundesregierung verspätet vorgelegt. Die Ausschußminderheit hielt die im Bericht dafür angegebenen Gründe für nicht stichhaltig. Einig war sich der Ausschuß in dem Wunsch, daß ihn die Bundesregierung auch unabhängig von der turnusmäßigen Berichterstattung jeweils über aktuelle Wohngeld- und Mietfragen unterrichtet.

   Der Wohngeld- und Mietenbericht 1975 zeigt nach der einmütigen Auffassung des Ausschusses auf, daß die Anpassung des Wohngeldes an die seit seiner letzten, nur begrenzten Anpassung weiter eingetretene Einkommens- und Mietenentwicklung unerläßlich ist. Der Ausschuß erkennt uneingeschränkt die soziale Wirkung und wohnungspolitische Bedeutung des Wohngeldes an, das, wie sich gerade auch wieder während des letzten Berichtszeitraumes erwiesen hat, ein unverzichtbarer Beitrag zur sozialen Sicherung des Wohnens ist und aus der sozialen Gesetzgebung der Bundesrepublik nicht mehr wegzudenken ist, weil es wie kaum ein anderes Sozialgesetz unter Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse der einzelnen Haushalte greift. Doch haben sich in Teilbereichen des Wohngeldes Verzerrungen und Mängel insbesondere daraus ergeben, daß das Wohngeld trotz partieller Anpassungen seit mehreren Jahren in seiner Struktur unverändert geblieben ist.

   Seit der letzten Wohngeldanpassung haben sich die bereits damals bestehenden Verzerrungen

noch verschärft, die sich daraus ergeben, daß das Tabellenwerk schon damals nicht mehr der tatsächlichen Einkommens- und Mietensituation entsprach (vgl. Drucksache 7/1209) und die Miethöchstbeträge erneut von der Mietenentwicklung überholt worden sind. Infolgedessen sind gemessen an den ursprünglich vom Gesetzgeber gewollten Tragbarkeitssätzen die verbleibenden Mietbelastungen nach Abzug des Wohngeldes insgesamt zu hoch.

Als wichtigste gesetzgeberische Maßnahme bei der nächsten Wohngeldnovellierung betrachtet der Ausschuß daher die Erneuerung des Tabellenwerkes und die Erhöhung der Miethöchstbeträge, um die Mietbelastungen der Haushalte insgesamt tragbar zu halten.

Dabei hält der Ausschuß auch die angemessene Erhöhung der Einkommensgrenzen für notwendig, weil durch die seit 1974 eingetretene Einkommensentwicklung Wohngeldempfänger aus der Wohngeldberechtigung herausgewachsen sind, ohne daß die realen Einkommensverbesserungen mit der Zunahme der tatsächlichen Miet- und Wohnbelastungen Schritt gehalten hätten. Andererseits ist festzustellen, daß die gegenwärtige Art der Einkommensermittlung mit dem 30prozentigen Freibetrag die Nichterwerbstätigen gegenüber den Erwerbstätigen begünstigt. Das strukturelle Problem eines gewissen Vorzugs der Nichterwerbstätigen beim Wohngeld bedarf nach Ansicht des Ausschusses bei aller Anerkennung des Zieles, insoweit auch durch das Wohngeld eine besondere Hilfestellung leisten zu wollen, im Zusammenhang mit der nächsten Novellierung des Wohngeldgesetzes einer Klärung.

5. Der Ausschuß bedauert, daß die für dringlich gehaltene Wohngeldanpassung im gegenwärtigen Zeitpunkt aus zwingenden finanzpolitischen Gründen nicht durchgeführt werden kann. Angesichts der schwierigen Haushaltslage sowohl des Bundes wie der Länder hält er diese Entscheidung indessen für unvermeidbar. Die einzelnen Fraktionen des Deutschen Bundestages haben durch Fraktionsbeschlüsse festgelegt, in dieser Legislaturperiode keine ausgabewirksamen Gesetze mehr einzubringen.

   Der Ausschuß geht davon aus, daß die nächste Wohngeldanpassung spätestens zum 1. Januar 1978 in Kraft tritt. Wegen des notwendigen zeitlichen Vorlaufs einer derartigen gesetzlichen Maßnahme im Hinblick auf die verwaltungsmäßige Umsetzung ist es erforderlich, daß die Bundesregierung bereits jetzt die Vorarbeiten dazu aufnimmt. Durch den in Nummer 2 vom Ausschuß mehrheitlich empfohlenen Entschließungsantrag, dem auch der mitberatende Haushaltsausschuß beigetreten ist, soll die Bundesregierung daher ausdrücklich aufgefordert werden, noch bis zum Ende dieser Legislaturperiode eine entsprechende Novelle vorzubereiten, die die aufgezeigten Probleme des gegenwärtigen Wohngeldsystems beseitigt. Damit soll gewährleistet werden, daß der nächste Deutsche Bundestag die Novellierung des Wohngeldgesetzes ohne zeitliche Verzögerung in Angriff nehmen kann.

   Die Ausschußminderheit hat sich gegen die Nummer 2 des Entschließungsantrages ausgesprochen, da die Bundesregierung auch ohne ausdrücklichen Auftrag verpflichtet sei, von sich aus rechtzeitig die erforderlichen Vorarbeiten für eine Wohngeldnovelle aufzunehmen. Gemeinsame Grundlage für die notwendige Fortentwicklung des Wohngeldgesetzes sei nach wie vor der Entschließungsantrag vom 8. November 1973 (Drucksache 7/1209), der durch Nummer 2 des neuen Entschließungsantrages nicht überholt sei.

6. Mit dem Entschließungsantrag vom 8. November 1973 wurde die Bundesregierung unter anderem auch beauftragt, mit der nächsten Novellierung des Wohngeldgesetzes eine Vereinfachung des Einkommensbegriffs und der Einkommensentwicklung sowie die Harmonisierung der Einkommensgrenzen beim Wohngeld mit dem Bereich der Wohnungsbauförderung anzustreben. In Nummer 66 des Wohngeld- und Mietenberichts 1975 erklärt nun die Bundesregierung, daß diese Angleichung der Einkommensgrenzen gegenwärtig nicht für zweckmäßig gehalten werde und die Frage der Harmonisierung zu einem späteren Zeitpunkt nochmals zu prüfen sei. Der Ausschuß hält nach wie vor eine Annäherung der beiden Einkommensbegriffe für den Bereich des Wohngeldes und der Wohnungsbauförderung insbesondere hinsichtlich der Berechnungsmethode und der Einkommensermittlung vor allem mit dem Ziel einer Vereinfachung für wünschenswert. Daß die unterschiedliche Zielsetzung der beiden Förderungsbereiche eine deckungsgleiche Angleichung der Einkommensbegriffe insbesondere hinsichtlich der Höhe nicht zuläßt, ist dem Ausschuß bewußt. Während beim Wohngeld eine exakte Berechnung des Familieneinkommens und der in Frage kommenden Leistungen unerläßlich ist, kann bei der Feststellung des maßgebenden Einkommens bei der Wohnungsbauförderung eine großzügigere und gröbere Verfahrensweise zugrunde gelegt werden.

7. Über die Fragen hinaus, ob, wann und in welcher Weise die nächste Wohngeldanpassung durchgeführt werden soll, die naturgemäß im Mittelpunkt der Ausschußberatungen standen, hat sich der Ausschuß auch mit weiteren in dem Wohngeld- und Mietenbericht 1975 aufgezeigten Problemen der Wohngeld- und Mietensituation befaßt. Der Ausschuß stimmt ausdrücklich der Feststellung in Nummer 37 des Wohngeld- und Mietenberichts zu, daß es nicht Aufgabe des Wohngeldes sein könne, Fehlentwicklungen in der Objektförderung auszugleichen, die infolge zu geringer Förderungssätze und zu stark degressiver Förderungsmethoden zu überhöhten Mietniveaus führen, die nicht für breite Schichten der Bevölkerung tragbar sind. Der Ausschuß hat sich in dieser Legislaturperiode bereits wiederholt mit der besorgniserregenden Mietenentwicklung im sozialen Wohnungsbau befaßt und ein koordi-

niertes Vorgehen des Bundes und der Länder zur Beseitigung der Mietpreisverzerrungen und einer Begrenzung des subventionstechnisch bedingten Mietanstiegs im sozialen Wohnungsbau gefordert (vgl. Drucksache 7/1833, 7/4465).

Der Ausschuß begrüßt, daß die Länder inzwischen dazu übergegangen sind, teils durch eine höhere Einzelfinanzierung, teils durch eine Streckung der Förderungsmittel die subventionstechnisch bedingten Mietpreissteigerungen jedenfalls für die Zukunft auf ein vertretbares Ausmaß zu begrenzen. Nach seiner Auffassung duldet indessen vor allem die Begrenzung des subventionsbedingten Mietanstiegs der etwa seit 1970 mit degressiven Aufwendungsdarlehen geförderten Sozialwohnungen auf ein sozial vertretbares Maß keinen längeren Aufschub mehr. Die notwendige Umfinanzierung dieser Wohnungen, die in erster Linie Sache der Länder ist, kann freilich nach Ansicht des Ausschusses keinesfalls zu festen, nicht mehr veränderbaren Mieten führen, weil anderenfalls die bestehenden Mietpreisverzerrungen vergrößert und das Problem der Fehlsubventionierung noch verschärft würden.

Bonn, den 6. April 1976

Nordlohne **Frau Meermann**

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Wohngeld- und Mietenbericht 1975 — Drucksache 7/4460 — zur Kenntnis zu nehmen;

2. folgende Entschließung anzunehmen:

   Aus dem Wohngeld- und Mietenbericht wird deutlich, daß das Wohngeld in den letzten Jahren in den wesentlichen Bereichen seine Aufgabe erfüllt und wachsende Bedeutung als Instrument der Wohnungspolitik und der sozialen Sicherung erlangt hat. Jedoch haben sich in Teilbereichen des Wohngeldes Verzerrungen ergeben:

   — Die Erwerbstätigen werden gegenüber Nichterwerbstätigen benachteiligt.

   — Die Belastungssätze bei hohen Mieten und geringem Einkommen sind zu hoch.

   — Durch Einkommenssteigerungen verringern sich Wohngeldzahlungen oder laufen aus, wobei der reale Zuwachs an der Belastungsfähigkeit der Betroffenen die Verringerung bzw. den Auslauf der Wohngeldzahlungen nicht in allen Fällen ausgleicht.

   Eine Anpassung des Wohngeldes an die Entwicklung der Mieten konnte aus zwingenden finanzpolitischen Gründen in den Jahren 1975 und 1976 nicht vorgenommen werden. Der Bundestag bedauert dies. Er hält jedoch die getroffene Entscheidung für unvermeidbar.

   Um in der nächsten Legislaturperiode unter Beachtung der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern ohne Verzögerung eine Novellierung des Wohngeldgesetzes in Angriff nehmen zu können, wird die Bundesregierung aufgefordert, bis zum Ende dieser Legislaturperiode eine Novelle vorzubereiten.

   Dabei ist eine

   — Anpassung der Wohngeldzahlungen an die Miet- und Einkommensentwicklung,

— Bereinigung der strukturellen Verzerrungen,

— Annäherung der Einkommensgrenzen des Wohngeldes an die des sozialen Wohnungsbaues,

— Vereinfachung des Einkommensbegriffs und der Einkommensermittlung

vorzusehen;

3. den Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zur Großen Anfrage der Abgeordneten Dr. Schneider, Mick, Dr. Müller-Hermann, Höcherl und der Fraktion der CDU/CSU — Drucksachen 7/3002, 7/3523 — betr. Ziele und Aufgaben der Wohnungspolitik — Drucksache 7/3631 — für erledigt zu erklären.

Bonn, den 6. April 1976

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Dr. Schneider	**Nordlohne**	**Frau Meermann**
Vorsitzender	Berichterstatter	